



Real
Instituto
Elcano

Documento de Trabajo

Working Paper

**¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda?
Reformas en la seguridad interior española
y prevención del terrorismo global, 2004-2008**

Fernando Reinares

10/09/2008

Documento de Trabajo N° 40/2008

¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008

Fernando Reinares

Introducción

Cuando ocurrieron los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, España disponía de unas estructuras de seguridad interior muy desarrolladas y altamente eficaces en materia de lucha contra el terrorismo. No en vano, la actual democracia española se ha visto afectada desde su mismo inicio por las actividades de distintas organizaciones terroristas de origen endógeno, aunque ninguna de ellas ha persistido tanto a lo largo del tiempo ni ocasionado tantas víctimas o consecuencias sociales como ETA. Esta banda armada, inspirada ideológicamente en el nacionalismo étnico, persigue tanto la independencia política como la uniformidad cultural para un País Vasco en el que incluyen cuatro provincias españolas y tres demarcaciones del suroeste francés. Haciendo frente a la misma, en un contexto marcado por los procesos de democratización y descentralización territorial, es como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) han perfeccionado, durante más de tres décadas, sus capacidades para prevenir y combatir el terrorismo dentro del Estado de derecho.¹ Es más, cuando ocurrieron los atentados del 11 de marzo, ETA se encontraba en uno de los peores momentos de su trayectoria, si no decididamente el peor de todos, debido principal aunque no exclusivamente a la eficacia de la policía española.

Ahora bien, las estructuras nacionales de seguridad interior no estaban igualmente adaptadas para hacer frente a los desafíos del mucho más novedoso terrorismo relacionado de manera directa o indirecta con al-Qaeda, un fenómeno que se configura y extiende por gran parte del mundo durante los años 90 del pasado siglo. Sin embargo, esta es una afirmación que debe ser convenientemente matizada. Recuérdese, por ejemplo, que en apenas dos días los servicios del Cuerpo Nacional de Policía dedicados a la información exterior pudieron identificar a buena parte de los principales autores materiales de la matanza en los trenes de cercanías que circulaban a primeras horas de aquel día con destino a la madrileña estación de Atocha, deteniendo a unos y localizando finalmente el piso de la cercana localidad de Leganés donde terminaron por suicidarse otros menos de un mes después, el 3 de abril, al percatarse que la policía los había detectado y rodeaba el inmueble en que habían buscado refugio. Esta operación, aunque no consiguió aprehender a los terroristas, que ante esa posibilidad optaron por inmolarse causando el mayor daño posible, impidió muy probablemente que quienes cometieron los atentados del 11 de marzo perpetraran otros, dentro o fuera de Madrid, en los meses siguientes.

Es menester asimismo recordar que, en el otoño de 2001, concretamente a partir del mes de noviembre de este año, la policía española desmanteló por orden del juez Baltasar Garzón –el conocido magistrado de la Audiencia Nacional que ya en aquellos momentos destacaba en ese órgano por prestar atención al problema del terrorismo global y su incidencia para España– la célula de al-Qaeda que se había establecido en nuestro país durante la década precedente, cuyos ligámenes

¹ Acerca de este tema, Fernando Reinares y Oscar Jaime, “Countering Terrorism in a New Democracy: The Case of Spain”, en Fernando Reinares (ed.), *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 119-146; Oscar Jaime, *Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; Fernando Reinares, “Democratization and State Responses to Protracted Terrorism in Spain”, en Marianne van Leeuwen (ed.), *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Kluwer Law International, La Haya y Londres, 2003, pp. 57-70; y Fernando Reinares y Rogelio Alonso, “Confronting Ethnonationalist Terrorism in Spain: Political and Coercive Measures Against ETA”, en Robert J. Art y Louise Richardson (eds.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the Past*, United States Institute of Peace, Washington DC, 2007, pp. 105-132.

con la célula de Hamburgo, en la que se integraban buena parte de quienes perpetraron los atentados de Nueva York y Washington en septiembre de aquel mismo año, se hicieron manifiestos muy poco después de sucedidos. Esas y otras actuaciones policiales fueron posibles porque los correspondientes servicios policiales de información habían investigado sobre ese entramado de terrorismo internacional desde el inicio de los 90 y pudieron presentar ante los tribunales suficiente evidencia incriminatoria en relación con el mismo. Antes de que ocurriese la masacre del 11 de marzo, contando desde enero de 2001, las FCSE habían detenido a unas cuantas docenas de individuos por su implicación en actividades terroristas de orientación yihadista. Además, para esa fecha habían iniciado distintas investigaciones que culminaron, a partir del último trimestre de este año, en sucesivas nuevas operaciones policiales contra el terrorismo global y en la práctica de numerosas detenciones.

Por tanto, la policía española estaba mal adaptada para hacer frente a los riesgos y amenazas del actual terrorismo global no tanto porque este fenómeno fuera mal conocido en relación con nuestro país por los pocos funcionarios que se ocupaban del mismo, sino precisamente por esto último, porque eran sólo unos pocos los funcionarios que se ocupaban del mismo, siendo además muy precarios los medios con que contaban para llevar a cabo su labor.² Las cosas hubieran sido probablemente de otro modo si con la debida oportunidad se hubiese tomado la decisión de conceder al problema del terrorismo global la relevancia que merecía desde al menos mediados los años 90, pero especialmente tras los atentados del 11 de septiembre en EEUU y aún más si cabe tras los de Casablanca en mayo de 2003, uno de cuyos blancos fue español. Una decisión que, debidamente informada por los servicios de inteligencia y por las unidades policiales de información, era en última instancia política. Pero que no tomó el Gobierno español que por entonces formaba el Partido Popular (PP). Quien fuese su presidente, José María Aznar, reconoció, en el epílogo de un libro de memorias publicado al poco de abandonar su cargo, tras las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004, que “quizás los propios éxitos conseguidos en la lucha contra ETA en los últimos años nos han llevado a bajar la guardia ante la amenaza fundamentalista”.³ Habrá quien piense que es fácil hacer ahora estas consideraciones y traer a colación citas como esa, *a posteriori*, después de ocurrido lo ocurrido. En mi caso, sin embargo, debo recordar que en enero de 2003 concluí un libro en el que afirmaba textualmente esto: “al-Qaeda ha utilizado el territorio español como una de sus principales bases europeas. Es probable que sus ciudadanos y gobernantes se conviertan en blanco del terrorismo global”.⁴

Para una reforma de la seguridad interior

Pues bien, una vez ocurridos esos trágicos sucesos del 11 de marzo, producida poco después la tentativa de atentar contra un tren de alta velocidad en el recorrido desde aquella ciudad hasta Sevilla y tras el episodio suicida de Leganés, de lo que trataba era de evaluar si la amenaza del terrorismo global para España continuaba y poner los medios necesarios para neutralizarla. En esos momentos, una porción nada desdeñable de la opinión pública española parecía convencida de que lo acontecido aquel día en los madrileños trenes de cercanías había sido consecuencia del alineamiento del Gobierno del Partido Popular con las autoridades estadounidenses respecto a la invasión de Irak, es decir, de lo que en una instantánea gráfica ampliamente divulgada en los medios de comunicación se conoce como la “foto de las Azores”. En alusión a una fotografía de prensa en la que posan juntos, en una de las islas de dicho archipiélago, el presidente

² En este sentido, hay que destacar la labor llevada a cabo en aquellos años por el entonces responsable de la Unidad Central de Información Exterior del Cuerpo Nacional de Policía, el comisario Mariano Rayón, así como por el comisario José Manuel Gil y por el luego también comisario Rafael Gómez Menor. Para un documentado tratamiento sobre las actuaciones de los servicios policiales de información exterior en relación a la célula de al-Qaeda en nuestro país y sus elementos asociados, desde los años 90 hasta el 11 de marzo de 2004, en clave de periodismo de investigación, véase José María Irujo, *El agujero. España invadida por la yihad*, Aguilar, Madrid, 2005, especialmente pp. 23-275.

³ José María Aznar, *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España*, Planeta, Barcelona, 2004.

⁴ Fernando Reinares, *Terrorismo global*, Taurus, Madrid, 2003, p. 131. Sobre este libro y su predicción véase el extenso artículo de Paul Ingendaay aparecido en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22/IV/2004.

norteamericano George W. Bush, el primer ministro británico, Tony Blair, y el que en aquel tiempo era presidente del Ejecutivo español, José María Aznar, con su anfitrión, el jefe del Gobierno portugués, José Manuel Durão Barroso, días antes de que, el 20 de marzo de 2003, se produjeran los primeros bombardeos sobre Bagdad. Por lo que se puede colegir que, desde esa misma perspectiva, la salida de las tropas españolas desplegadas en dicho país, como de hecho decidió el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) apenas constituido, tras obtener una mayoría relativa de escaños en el Congreso de los Diputados en las mencionadas elecciones generales celebradas tres días después de los atentados de Madrid, habría supuesto la desaparición efectiva de la amenaza terrorista relacionada de uno u otro modo con al-Qaeda. En el otro lado del espectro político, diríase que era igualmente considerable la proporción de españoles para quienes detrás de los atentados del 11 de marzo no estaba tanto la amenaza del terrorismo yihadista como la ya conocida de ETA.

Entre esas dos visiones erróneas, ambas de las cuales tendían explícita o implícitamente a minimizar los problemas inherentes al terrorismo global, en la cúpula que al comenzar la VIII Legislatura, en abril de 2004, se hizo cargo del Ministerio del Interior, esto es, la institución central en materia de prevención y lucha contra el terrorismo en España –aunque la responsabilidad última de la política antiterrorista sea del presidente del Gobierno–, muy pronto se tuvo lo suficientemente claro que este fenómeno constituía una amenaza duradera, que ni en España ni en los países de nuestro entorno europeo y mediterráneo iba a remitir en breve. José Antonio Alonso, ministro del Interior entre abril de 2004 y la primavera de 2006, cuando pasaría a asumir la cartera de Defensa, lo expresó en cierta ocasión, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, con estas palabras: “este ministro, su equipo y todo el Gobierno han sido conscientes desde el primer momento de que debíamos poner en marcha una serie de medidas que si bien no eliminan la amenaza, sí deben permitirnos estar más preparados para responder a esa amenaza a nuestra seguridad, por tanto a nuestra libertad y a los valores democráticos que la sustentan, a nuestro modo de vida, a nuestro progreso, a la seguridad y a la libertad también de nuestros aliados”.⁵ La evolución de los hechos dio la razón a esta manera de ver las cosas. A lo largo de la VIII Legislatura fueron detenidas más de 300 personas por su implicación en actividades de terrorismo global, pudieron ser desbaratados a tiempo planes para cometer nuevos atentados y desde al menos 2006 se hicieron frecuentes las menciones a España como blanco en la propaganda de al-Qaeda.⁶

A la hora de tomar una serie de decisiones para adaptar las estructuras españolas de seguridad interior a los riesgos y amenazas que plantea el terrorismo global, ni desde el Ministerio del Interior ni desde el Gobierno de la nación en su conjunto se podía recurrir al programa electoral con que el PSOE había concurrido a las elecciones generales, pues no contenía propuestas específicas al respecto. De tal suerte que las decisiones adoptadas en los meses posteriores a los atentados del 11 de marzo, que constituyen lo fundamental de las decisiones asumidas en relación al terrorismo global durante en los cuatro años de la Legislatura, pues el resto de la misma estuvo más bien centrado en su implementación, fueron informadas desde el propio Ministerio del Interior, básicamente por los especialistas de las FCSE a través de sus responsables. Lo cual no quiere decir que el entramado de instituciones y actores implicados en la elaboración e implementación de unas u otras medidas pensadas para reformar el sector contraterrorista se limitara a los cuerpos policiales, pues progresivamente se hicieron presentes otros dominios de la Administración y grupos de interés muy diverso, según fuese el asunto que les concerniera, desde colectivos a favor de los derechos humanos hasta organizaciones de empresarios, pasando por asociaciones de internautas, en una lógica similar a la que por otra parte es propia en cualquier otro sector de las políticas públicas.

⁵ Comparecencia del ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 27 de octubre de 2005, para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio del Interior en relación con las materias contenidas en las recomendaciones de la Comisión de Investigación del 11-M, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 407, p. 4.

⁶ Fernando Reinares, “¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España”, ARI nº 33/2007, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org; y Javier Jordán, “Las redes yihadistas en España: evolución desde el 11-M”, Athena Intelligence Occasional Paper nº 17, 2007, www.athenaintelligence.org.

En un primer momento, sin embargo, las decisiones referidas a los cambios que luego se ejecutarían en las estructuras españolas de seguridad interior estuvieron informadas por las FCSE. En el turno de respuestas a las intervenciones de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios presentes en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados que siguió a su primera comparecencia parlamentaria como ministro del Interior, José Antonio Alonso señalaba que “... cuando llegamos al Ministerio del Interior les dijimos a los profesionales de los servicios de información de la Policía y de la Guardia Civil: tenemos un serio problema, como es el del terrorismo islámico, el terrorismo de al-Qaeda o terrorismo internacional de nuevo cuño, ¿tenemos medios suficientes? ¿Tenemos una estructura orgánica suficiente? [...] Básicamente lo que nos dicen los servicios de información de la Policía y la Guardia Civil son dos cosas. Una, que hay que potenciar claramente en medios y personal las unidades de información exterior, es decir las unidades de la Policía y de la Guardia Civil dedicadas al terrorismo internacional. Dos, también nos dicen que es conveniente la creación de una estructura profesional que pueda recibir información, analizarla, evaluar los riesgos del terrorismo de nuevo cuño y por tanto hacer recomendaciones operativas a los propios policías y guardias civiles. Y eso es lo que hace el equipo actual del Ministerio del Interior y lo que espera es que dé resultados”.⁷

Los atentados del 11 de marzo en Madrid pusieron de manifiesto, en cualquier caso, que la lucha contra el terrorismo global no había adquirido la debida prioridad gubernamental con anterioridad a los mismos, que como consecuencia de ello las funciones de información e inteligencia policial no estaban a la altura de las necesidades, y que además existían serios problemas de coordinación tanto entre cuerpos policiales como dentro de cada uno de ellos. En consecuencia, las primeras decisiones que se tomaron en el Ministerio del Interior, para mejor afrontar desde el ámbito competencial que le es propio los desafíos de un terrorismo global que se consideraba como una amenaza persistente para España, tuvieron como propósito el de subsanar esas deficiencias. Pese a que en los presupuestos para el 2004 no estaban previstas esas actuaciones y hubo que recurrir a otras partidas para costearlas, y sin esperar a las recomendaciones contenidas en el dictamen de la Comisión Parlamentaria que investigó los atentados del 11 de marzo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados en junio de 2005, ya que, como manifestara José Antonio Alonso en octubre de este mismo año, son decisiones que se empezaron a tomar “en cuanto llegamos al Gobierno o en cuanto fue posible adoptarlas, por lo que la gran mayoría de ellas se han anticipado de un modo natural a las recomendaciones de la Comisión a que se refieren esas actuaciones”.⁸

Así, el Comité Unificado para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU), una importante innovación introducida en mayo de 2004 en la estructura del Ministerio del Interior y presidido por el secretario de Estado de Seguridad, aprobó esa misma primavera un amplio Plan Operativo de Lucha Contra el Terrorismo, cuyos objetivos de prevención y respuesta atendían a las distintas variedades de ese fenómeno que suponen un desafío para España, con expresa atención al terrorismo relacionado de uno u otro modo con al-Qaeda. Cuando, en mayo de 2006, uno de los más experimentados políticos españoles, como es Alfredo Pérez Rubalcaba, se convirtió en nuevo ministro del Interior, la línea iniciada por su antecesor en el puesto no se modificará en relación con las iniciativas pensadas para adaptar las estructuras de seguridad interior a los desafíos del terrorismo global tras el 11 de marzo y puestas en marcha durante los dos años anteriores. La permanencia de Antonio Camacho en el cargo de secretario de Estado de Seguridad ha personificado así la continuidad en esa materia, entre dos diferentes ministros del Interior durante la VIII Legislatura y entre esta y la IX Legislatura, lo cual habla por sí

⁷ Comparecencia del ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 24 de mayo de 2004, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 30, pp. 34 y 35.

⁸ Comparecencia del ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 27 de octubre de 2005, para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio del Interior en relación con las materias contenidas en las recomendaciones de la Comisión de Investigación del 11-M, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 407, p. 2.

solo del papel central que con su gestión ha desempeñado para que España, aunque no pueda hacerse invulnerable como tampoco lo puede ningún otro país del mundo, sin embargo esté hoy mejor preparada para afrontar los riesgos y amenazas que se derivan de aquel fenómeno.

Adecuando las capacidades de inteligencia

La experiencia acumulada en la lucha contra otros terrorismos, y en especial contra el de ETA, concede a España, al igual que a contadas naciones más del mundo occidental en general o del entorno europeo en particular, una cierta ventaja comparativa respecto al resto cuando se trata de afrontar los desafíos del actual terrorismo global. Pero es una experiencia que no necesariamente se transfiere de inmediato ni con facilidad a la lucha contra este último, aunque proporcione lecciones de insoslayable atención a la hora de adaptar los instrumentos y las agencias estatales de seguridad disponibles para el tratamiento de los distintos aspectos que caracterizan a dicho fenómeno. En este sentido, sabemos, por ejemplo, que para impedir atentados, dismantelar grupos terroristas y desbaratar sus tramas de financiación es imprescindible, ante todo, disponer de información bien recogida y mejor analizada. No es de extrañar, por tanto, que la adaptación de las estructuras españolas de seguridad interior ante el terrorismo internacional haya tenido como uno de sus propósitos básicos precisamente el de potenciar las capacidades de inteligencia, en este caso de inteligencia policial, en relación con los riesgos y amenazas que le son propios.

De aquí que, apenas iniciada la VIII Legislatura, se tomara la decisión de potenciar los servicios y las unidades centrales de información e inteligencia policial, así como sus brigadas en la periferia, creando incluso grupos locales de información en lugares especialmente significativos –como Ceuta y Melilla–, tanto en el seno del Cuerpo Nacional de Policía como en el de la Guardia Civil. Es decir, en los dos únicos cuerpos policiales españoles, el segundo de ellos de naturaleza militar, con competencias en materia de terrorismo sobre la totalidad del territorio nacional, para mejor acomodarlos a las tareas de prevención y respuesta frente al terrorismo global, esto es, al actual terrorismo internacional relacionado de uno u otro modo con al-Qaeda.⁹ Competencias de las que en Cataluña y el País Vasco, como es sabido, disponen además las policías autonómicas que dependen de los respectivos Ejecutivos de esas Comunidades Autónomas, es decir *Mossos d'Esquadra* en el primer caso y *Ertzaintza* en el segundo. En los últimos años, pero sobre todo tras los atentados del 11 de marzo, el interés por adquirir un mejor conocimiento policial sobre el terrorismo global se ha hecho evidente en ambas, que incluso han desarrollado ya alguna operación relacionada con el mismo dentro de los escenarios de actuación que por ley les corresponden.

En el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, la decisión de potenciar sus servicios antiterroristas, con el fin de hacerlos más idóneos para afrontar los riesgos y amenazas inherentes al terrorismo global, ha supuesto, por una parte, un incremento de los puestos de trabajo destinados a tareas de prevención y lucha contra el mismo. Durante los cuatro años de la Legislatura inaugurada unas semanas después de los atentados del 11 de marzo y agotada en su totalidad, ese incremento fue de unos 1.000 policías y guardias civiles. Más concretamente, en 2004 se crearon 300 nuevos puestos para esos funcionarios, a los que en 2005 se añadieron otros 300 más, hasta completar con posterioridad el objetivo marcado para el conjunto del periodo, que era el de aproximarse al aludido millar. De este modo se cubrían las necesidades estimadas por las propias FCSE para prevenir y combatir el terrorismo internacional en nuestro país, según una cadencia que responde no tanto a criterios de voluntad política como a las posibilidades efectivas de absorber nuevos recursos humanos por parte de las respectivas unidades policiales de información exterior, es decir las

⁹ A lo largo de este texto, las expresiones terrorismo internacional, terrorismo global, terrorismo relacionado con al-Qaeda, terrorismo islamista y terrorismo yihadista, aunque no sean exactamente coincidentes entre sí, son utilizadas de manera intercambiable. En relación con la definición de esos términos, véase Fernando Reinares, *Terrorismo global*, Taurus, Madrid, 2003; Fernando Reinares, “Conceptualizando el terrorismo internacional”, ARI nº 82/2005, Real Instituto Elcano, Madrid, y Fernando Reinares, “El terrorismo global: un fenómeno polimorfo”, ARI nº 84/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org.

especializadas en asuntos de terrorismo internacional.

Ello no supuso una mengua en el monto de policías y guardias civiles dedicados a la lucha contra ETA, puesto que, bien al contrario, la plantilla de los servicios antiterroristas de las FCSE aumentó en cerca del 35% durante la VIII Legislatura, si bien aproximadamente tres de cada cuatro de esos nuevos puestos de trabajo fueron destinados a tareas de información exterior. El crecimiento de los recursos humanos en servicios o unidades de información exterior, que atienden cuestiones de terrorismo internacional, ha sido del 72% para el Cuerpo Nacional de Policía y del 22% para la Guardia Civil.¹⁰ Esta disparidad bien puede deberse a que el primero ha desarrollado la mayor parte de las operaciones contra el terrorismo internacional llevadas a cabo en nuestro país desde los años noventa, pero también tras los atentados del 11 de marzo, y por lo tanto se encontraba en condiciones más favorables para ampliar sus capacidades previas, mientras que en el caso de la Guardia Civil la incorporación de nuevo personal ha servido principalmente para desenvolverlas. Atendiéndonos al número efectivo de policías que se ocupaban del terrorismo internacional cuando ocurrió la masacre de Madrid, es posible que aquel incremento lo haya multiplicado, en la práctica, por entre seis y diez, según sea el criterio utilizado para el cálculo. Al poco de iniciarse la IX Legislatura, concretamente en mayo de 2008, el ministro del Interior se comprometió a aumentar en unos centenares más el número de especialistas policiales en la lucha contra el terrorismo internacional.

Ahora bien, una vez tomada la decisión política de aumentar la cifra de policías y guardias civiles en tareas relacionadas con ese fenómeno, hace falta tiempo para seleccionar el personal idóneo y especializarlo antes de que pueda ser incorporado a sus nuevos cometidos. Esta formación, a cargo de los servicios antiterroristas de cada cuerpo y de sus correspondientes divisiones de perfeccionamiento, incluye tanto adiestramiento técnico en funciones de información e inteligencia como aprendizaje específico sobre las características y los entornos socioculturales del actual terrorismo global. En España, quienes han sido detenidos, procesados y condenados por delitos relacionados con el mismo son sobre todo extranjeros procedentes de países con poblaciones mayoritariamente musulmanas y más en concreto magrebíes. Sin embargo, la inmensa mayoría de los inmigrantes de ese mismo origen, alrededor de un millón en la actualidad, nada tienen que ver con dicho terrorismo. Hacer esta distinción básica pero sin duda alguna crucial, y a partir de ella otras entre islam, islamismo o salafismo yihadista, por ejemplo, es un imperativo de conocimiento sobre el medio en que se desenvuelven los terroristas que resulta fundamental para una acción policial que, por proporcionada y a la vez selectiva, resulte eficaz y no contraproducente.

Es de suma importancia que las FCSE, en sus labores de prevención y lucha frente al terrorismo global, consigan ganarse el respeto y la confianza de las comunidades musulmanas que se encuentran establecidas entre nosotros. Fue muy interesante escuchar al ministro José Antonio Alonso, en su primera comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en mayo de 2004, referirse, al hablar de las medidas en materia de recursos humanos que sería conveniente adoptar frente al mencionado terrorismo internacional, a “la captación de efectivos de las etnias relacionadas y su recluta para la Policía y la Guardia Civil en la medida de lo posible”.¹¹ Un deseo que la realidad limita a unas cohortes de jóvenes ciudadanos españoles nacidos en Ceuta y Melilla, pues la inmigración de origen árabe o bereber está constituida en su inmensa mayoría por primeras generaciones cuyos descendientes, si es que se encuentran en territorio español, por lo común no han alcanzado la mayoría de edad ni han adquirido la nacionalidad española. Pese a lo que ya se han registrado algunas interesantes incorporaciones. En cualquier caso, es por otra parte

¹⁰ Datos proporcionados por el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, de la Secretaría de Estado de Seguridad en junio de 2008, a cuyo director, el comisario José Antonio Rodríguez, agradezco la amabilidad de facilitármelos. En el caso del Cuerpo Nacional de Policía, el porcentaje de crecimiento incluye personal operativo y de apoyo, incluyendo traductores, mientras que el registrado para la Guardia Civil no contabiliza a estos últimos.

¹¹ Comparecencia del ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 24 de mayo de 2004, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 30, p. 4.

bien cierto que la prevención del terrorismo global requiere de colaboradores puntuales o de confidentes regulares de los cuerpos policiales que estén insertos en las colectividades donde se desenvuelven los terroristas y quienes colaboran con ellos. Pero la regulación de un tema cuya extraordinaria complejidad quedó de manifiesto en la investigación de los atentados del 11 de marzo, continúa pendiente, debido a los numerosos problemas prácticos y legales que plantea.¹²

Al aludido incremento en los recursos humanos destinados a mejorar el conocimiento y la acción policial respecto al actual terrorismo global hay que añadir el referido a los traductores e intérpretes de lengua árabe, y algún otro idioma de especial relevancia como el urdu, que en el ámbito de las estructuras de seguridad interior pasó de 11 a 86 entre abril de 2004 y noviembre de 2007. Por otra parte, la potenciación de los servicios centrales de información e inteligencia policial en el seno de las FCSE, con el propósito de adecuarlos a los retos inherentes al terrorismo global, ha significado también la creación de nuevas secciones especializadas en asuntos particularmente relacionados con procedimientos y modalidades operativas propios del terrorismo internacional, al igual que una inversión en renovados medios materiales. Así, por ejemplo, en la Comisaría General de Información, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, se han establecido nuevas brigadas como las de análisis estratégico o la que atiende tanto a sistemas y tecnologías de la información como a lo que se ha dado en llamar ciberterrorismo. Ya he mencionado con anterioridad que, para iniciar estas reformas en el sector contrterrorista español, así como otras que se describen y analizan en estas páginas, debido a que las decisiones adoptadas al inicio de la VIII Legislatura no estaban previstas en los presupuestos para ese año, en un principio hubo que recurrir a otras partidas para sufragarlas. El coste directo de los servicios contra el terrorismo era de aproximadamente 350 millones de euros en 2005, monto que alcanzó en los Presupuestos Generales del Estado de 2006 los 368 millones, siempre hablando de coste directo, lo que supuso un incremento del 11%, que incluía una dotación financiera para la lucha contra el terrorismo internacional, la cual ha continuado creciendo durante el cuatrienio, en consonancia con el hecho de que los presupuestos destinados a la seguridad aumentaron a lo largo de ese tiempo en un 48,4%.¹³

Más allá del incremento de los recursos humanos, de las modificaciones organizativas y de las nuevas dotaciones materiales con que se ha procedido a adaptar las estructuras de seguridad interior tras el 11 de marzo, para mejor hacer frente a los riesgos y amenazas del terrorismo global, es el momento de recordar que las actuaciones de los servicios policiales de información e inteligencia están sujetas a la legislación vigente. Y que, aun cuando ese fenómeno resulta muy difícil de investigar y es especialmente complicado presentar ante los jueces pruebas incriminatorias sobre delitos relacionados con el mismo, no se han producido cambios significativos en la normativa antiterrorista, al margen de los referidos al almacenamiento y uso de explosivos o a la transposición al ordenamiento español de decisiones vinculantes tomadas en el ámbito de la Unión Europea. Esta situación contrasta con la de otros países de nuestro entorno europeo y occidental cuyos ciudadanos también han sufrido graves atentados terroristas relacionados con al-Qaeda, como EEUU, Australia o el Reino Unido, donde se han introducido legislaciones especiales, o con la de otros que entienden pueden padecerlos, casos de Francia o Italia, que también lo han hecho. Si, por una parte, que en España no se hayan modificado sustancialmente las leyes a este respecto significa que los derechos y libertades no han corrido peligro de erosión con la excusa de combatir al terrorismo global, por otra sugiere reflexionar acerca de si las disposiciones que contiene el Código Penal, pensadas

¹² Así lo admitía el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, durante una comparecencia en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 6 de noviembre de 2007, para informar sobre las actuaciones del Gobierno en relación con las recomendaciones de la Comisión del 11-M. Véase el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 933, p. 27.

¹³ Comparecencia del ministro del Interior, José Antonio Alonso, en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 27 de octubre de 2005, para informar sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio del Interior en relación con las materias contenidas en las recomendaciones de la Comisión de Investigación del 11-M, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, nº 407, pp. 11-12; Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, en la Comisión de Presupuestos del Senado para informar en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el 22 de noviembre de 2007, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Presupuestos VIII Legislatura, Comisiones*, nº 546, p. 75.

fundamentalmente para el tratamiento de ETA, son aplicables con igual eficacia a otro fenómeno terrorista que denota importantes diferencias en su estructuración organizativa, composición interna, alcance transnacional y procedimientos operativos. Quizá es hora de plantearse reformas en la tipificación de ciertas conductas preparatorias de radicalización violenta, reclutamiento y adiestramiento terrorista, que no siempre encajan como formas de colaboración con banda armada, o de la financiación del terrorismo internacional como delito autónomo, así como en protección de testigos, judicialización de fuentes de inteligencia y escuchas telefónicas administrativas, por ejemplo.

Desarrollos de coordinación antiterrorista

Una de las innovaciones más sustanciosas que han tenido lugar durante la VIII Legislatura de la democracia española, tras el 11 de marzo de 2004, en lo que se refiere a la adecuación de las capacidades de inteligencia con el fin de mejorar la lucha contra el terrorismo global, es al mismo tiempo un avance decisivo en otra de las líneas de actuación preferente decididas para adaptar las estructuras de seguridad interior a los riesgos y las amenazas que plantea dicho fenómeno. Más concretamente, se trata de un desarrollo fundamental en el reforzamiento de la coordinación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a la luz no sólo de las deficiencias sobre este asunto puestas de manifiesto tras el examen de lo ocurrido con anterioridad a los atentados de Madrid, sino también de problemas en la relación entre aquellas, que son una constante relacionada con el modelo policial español. Aun cuando desde luego se trate de anomalías que en modo alguno son exclusivas del mismo, pues afectan a los de otros países de nuestro entorno europeo y occidental en los que el sector de la seguridad interior es igualmente multiorganizativo. Cualquiera familiarizado con los entresijos de la seguridad interior española sabe de la contundencia política que se requiere para vencer resistencias que provienen de subculturas corporativas y rivalidades institucionales muy arraigadas.

En cualquier caso, el desarrollo al que me refiero no es otro que la creación, el 28 de mayo de 2004, del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), al ser aprobada en el Consejo de Ministros una propuesta formulada por el ya aludido Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU), que actuó con indudable celeridad al respecto ya que, como instancia de coordinación entre las FCSE, había sido formalmente establecido apenas unos días antes en el ámbito del Ministerio del Interior. De hecho, el CNCA depende funcionalmente del CEMU, aunque orgánicamente lo fuera en un principio del secretario de Estado de Seguridad y más tarde pasara a estarlo del ministro del Interior, es muy posible que para dotarlo de una mayor entidad y facilitar con ello sus funciones, que empezaron a realizarse a partir de septiembre de aquel mismo año, seis meses después del 11 de marzo. Estas funciones incluyen valoraciones regulares de los riesgos y amenazas terroristas para España que permitan disponer de una inteligencia estratégica de calidad al respecto en la cual se contemplen escenarios posibles de intervención, al igual que recomendaciones operativas para afrontarlos.

Para cumplir con la misión que tiene encomendada, el CNCA -que en su periodo fundacional estuvo dirigido por el comisario Miguel Valverde, un renombrado profesional a quien en 2006 sustituyó otro igualmente prestigioso, el comisario Eugenio Pereiro, cuando aquel primero se convirtió en comisario general de Información- dispone de sede propia en las cercanías de Madrid. En la misma trabajan conjuntamente cerca de 60 personas, de las cuales en torno a la mitad son analistas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, junto a los de una delegación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), dependiente sin embargo del Ministerio de Defensa.¹⁴ El resto de la sus miembros son otros profesionales de las FCSE, traductores y personal administrativo

¹⁴ Es por ello que en alguna ocasión se ha discutido sobre la conveniencia de que el CNCA dependiese orgánicamente de Presidencia de Gobierno o se contemplara una fórmula similar, pero lo cierto es que en atención a su estructura, composición y funciones, resulta razonable que sea parte de la institución gubernamental que en España es central en materia de prevención y lucha contra el terrorismo, es decir, el Ministerio del Interior.

de apoyo. Se ha incorporado asimismo algún experto de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y existe un protocolo de colaboración con los *Mossos d'Esquadra* que parecería lógico se formalizase igualmente con la *Ertzaintza*. Además, el CNCA mantiene contactos estables con similares instituciones de otros países dentro de un mismo entorno europeo y occidental, algunas de ellas tan importantes en sus respectivas comunidades de inteligencia como el JTAC británico, la UCLAT francesa o el NCTC estadounidense. Además, lo hace con algunos de los organismos homólogos que existen en el mundo árabe y en las regiones asiáticas, así como con el CAERT de la Unión Africana que tiene su sede en Argel. Contribuye así a la cooperación internacional contra el terrorismo global ampliada por las autoridades españolas desde que ocurrieron los atentados del 11 de marzo.

El Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista constituye, en definitiva, un avance especialmente destacado tanto en el análisis integrado de inteligencia analítica o estratégica, producto imprescindible para una adecuada toma de decisiones por parte del Gobierno de la nación en materia de política de seguridad, como en la coordinación antiterrorista entre las FCSE, para las que constituye un órgano complementario y auxiliar.¹⁵ En relación con esta segunda función, es preciso aludir a que en diciembre de 2006 se puso en marcha el Sistema de Coordinación de Operaciones Antiterroristas (SICOA), una base de datos en la que la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía y el Servicio de Información de la Guardia Civil introducen los correspondientes tanto a las investigaciones sobre terrorismo en curso como a cualesquiera otras actuaciones relacionadas con el mismo, a fin de que su registro detecte a tiempo posibles duplicidades, evitando así solapamientos o desarreglos en las tareas de prevención y lucha contra las distintas manifestaciones de ese fenómeno que ocupan a las FCSE.

El hecho de que el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista fuese creado apenas dos meses después de ocurridos los atentados del 11 de marzo pone de manifiesto la gran importancia que para su establecimiento tuvo la necesidad de evaluar los riesgos y amenazas que conlleva el terrorismo relacionado de uno u otro modo con al-Qaeda. Ahora bien, como es lógico en un país donde ETA no ha dejado de existir, por mucho que la banda armada esté en decadencia, su terrorismo y otros de etiología endógena son igualmente objeto de atención. Es más, resulta llamativo que, pese a que las instituciones democráticas y los ciudadanos españoles venían sufriendo los embates del terrorismo etarra desde hacía casi tres decenios, muy especialmente en el ámbito de la sociedad vasca, no fuese hasta después de ocurrida la masacre en los conocidos como trenes de la muerte que se decidió crear una entidad donde especialistas de las FCSE elaboraran conjuntamente valoraciones de la situación y se coordinaran las actuaciones antiterroristas. De cualquier manera, aunque creado en el marco de una serie de iniciativas pensadas para hacer frente a los riesgos y amenazas del terrorismo global, el CNCA es también un valor añadido a la lucha contra el terrorismo de ETA.

Estrechamente relacionada con los desarrollos en el expediente de la coordinación antiterrorista se encuentra también una iniciativa adoptada por el Gobierno español tras el 11 de marzo cuyo fundamento radica, por una parte, en el mismo principio general del interés público que subyace a las decisiones encaminadas a reforzar aquella coordinación y, por otro lado, en el principio específico que apela a la disponibilidad de la información entre agencias estatales de seguridad. Se trata de la puesta en práctica de este principio de disponibilidad de la información, tratándose de información de interés para la seguridad pública y relevante para la lucha contra el terrorismo en concreto, mediante una nueva fórmula de gestión de las bases de datos policiales que asegure un acceso rápido, conjunto y compartido para las FCSE, algo que previamente, por sorprendente que parezca, no existía. Como resultado de un programa desarrollado desde el comienzo de la VIII

¹⁵ Algunas otras consideraciones sobre la significación del CNCA en el contexto de la política de seguridad y su lugar en la comunidad de inteligencia, véanse Félix Arteaga y Enrique Fojón, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007, pp. 334-337, y Antonio M. Díaz, "El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de la seguridad de España", Fundación Alternativas, Documento de Trabajo nº 3, 2006, pp. 26-27.

Legislatura, el acceso compartido para el Cuerpo Nacional de Policía y para la Guardia Civil se hizo realidad, para mediados de 2006, en el caso de bases de datos como las del documento nacional de identidad, armas y explosivos, partes de viajeros, voces y sistemas de identificación de huellas digitales, y tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre, la de identificadores obtenidos a partir del ADN, mientras que existe acceso inmediato a las de antecedentes policiales y listados de pasajeros procedentes de terceros países. En conjunto, la instalación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista y el programa de unificación de bases de datos policiales habría supuesto, entre 2004 y 2006, una inversión cercana a los 19 millones de euros, estimándose inicialmente los gastos anuales de personal y corrientes para el primero en alrededor de 1.600.000 y 550.000 euros respectivamente.¹⁶

Como otra mejora en la coordinación antiterrorista que favorezca la adaptación de las estructuras españolas de seguridad interior para afrontar los riesgos y amenazas del terrorismo relacionado con al-Qaeda cabe asimismo interpretar la regulación que de la configuración y funciones de las Consejerías de Interior en las misiones diplomáticas españolas se ha llevado a cabo en el Ministerio del Interior siendo ya su titular Alfredo Pérez Rubalcaba. Aunque la preocupación por reformar ese importante asunto es anterior a que el nuevo ministro asumiera el cargo en mayo de 2006, fue con la aprobación del real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, cuando se establecen las normas que atribuyen a los aludidos consejeros de Interior en sedes diplomáticas y representaciones permanentes españolas ante organismos internacionales su cometido de proporcionar información a los órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista sobre actividades entre las cuales se incluyen las referidas al terrorismo en cualquiera de sus manifestaciones, que afecten a la seguridad interior de España. Se trata con ello, entre otras cosas, de evitar que los policías o guardias civiles designados para cubrir esos puestos, y otros que puedan ser agregados o enlaces, se comporten –cosa que venía ocurriendo y no va a ser fácil solventar por completo– como si lo fueran sólo de los cuerpos a que pertenecen, también en cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo global.

Nuevas medidas de prevención y protección

La necesidad de contar con dispositivos específicos para evitar nuevos atentados susceptibles de ocasionar un gran número de víctimas o de afectar blancos esenciales para el normal funcionamiento de nuestra sociedad, ante la evidencia de que los peligros relacionados con el terrorismo global son persistentes, en el caso de España como en el de otros países de nuestro inmediato entorno europeo y occidental, explican que, además de mejorar capacidades de inteligencia y coordinación policial, el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado aprobase en marzo de 2005 un Plan de Prevención y Protección Antiterrorista.¹⁷ Con anterioridad al mismo, concretamente en diciembre de 2004, el secretario de Estado de Seguridad había dictado ya dos instrucciones sobre el reforzamiento de medidas de seguridad en recintos donde se celebraran eventos con asistencia masiva de personas y en relación con las festividades navideñas de ese año. El mencionado plan vino a fijar de modo permanente una serie de normas que contemplan las actuaciones en esos y otros sentidos semejantes que corresponden tanto al Cuerpo Nacional de Policía como a la Guardia Civil cuando se encuentre activado.

Las normas que contiene el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista se refieren a la

¹⁶ Estimaciones económicas facilitadas la Dirección General de Infraestructuras y Materiales para la Seguridad, del Ministerio del Interior.

¹⁷ Acerca de la lógica de esta iniciativa y para una presentación de sus características, véase la comparecencia del secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, en la Comisión de Interior del Senado, el 23 de mayo de 2005, para explicar el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, publicada en el *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Interior*, VIII Legislatura, nº 168, pp. 2-18.

movilización excepcional de una ingente cantidad de recursos policiales, e incluso de otros correspondientes a las Fuerzas Armadas, en este último caso siempre que sea a petición del ministro del Interior y para una serie de labores de apoyo entre las cuales se incluye la vigilancia del espacio aéreo. También pueden participar en los dispositivos previstos en el mismo las policías autonómicas y las locales. Las medidas contempladas en dicho plan se activan y coordinan a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, en tres posibles niveles, de acuerdo con la estimación que se haga de los riesgos y las amenazas, que puede variar según épocas del año o cambiantes circunstancias nacionales e internacionales, a fin de proteger lugares con alta concentración de personas y las mayores infraestructuras, entre otros posibles blancos terroristas de carácter estratégico o emblemático. Por ejemplo, fue activado en su nivel tres en junio de 2005, al poco de conocerse que habían tenido lugar los atentados de Londres y en su nivel dos en 2007, mientras tuvieron lugar las sesiones del juicio sobre los atentados del 11 de marzo celebrado en la Audiencia Nacional.

Aunque el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista presta atención a la salvaguarda de servicios públicos esenciales para los ciudadanos españoles, el CEMU aprobó en mayo de 2007, es decir durante el último año de la VIII Legislatura, un Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas, hasta entonces inexistente, tras haberse elaborado un catálogo de las mismas que fue declarado secreto por el Consejo de Ministros en noviembre del mismo año, estudiado los riesgos que afectan a cada una de ellas y definido las respuestas operativas de índole policial, tanto preventivas como reactivas. El Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas reclama una amplia colaboración interministerial, así como un efectivo partenariado entre el sector público y el privado, estando en su conjunto vinculado a programas y redes europeas sobre el mismo tema. Igualmente se cuenta ya con un plan específico para la protección del transporte marítimo y de las instalaciones portuarias, de especial significación cuando se piensa en el terrorismo marítimo como una de las facetas potenciales del actual terrorismo global. Además, en atención a lo que se considera como una improbable pero cada vez más verosímil deriva del terrorismo global hacia la comisión de atentados que conlleven el empleo de componentes nucleares, radiológicos, bacteriológicos o químicos (NRBQ), las autoridades del Ministerio del Interior decidieron en 2005 establecer también un Plan de Prevención y Reacción frente a eventuales incidentes con elementos no convencionales y preparar una respuesta adecuada a la naturaleza de los mismos. Se trata de un plan específico cuyo desarrollo fue encomendado a la Guardia Civil e implica a miles de sus miembros. Si bien las unidades de técnicos especialistas en desactivación de explosivos (Tedax-NRBQ), que pertenecen a la Comisaría General de Información, del Cuerpo Nacional de Policía, continúan siendo las mejor preparadas también en ese tipo de riesgos y amenazas no convencionales.

Por otra parte, el modo en que los terroristas que perpetraron los atentados del 11 de marzo se hicieron con los explosivos necesarios, a través de unos delincuentes españoles que proporcionaban ilícitamente ese tipo de sustancias, puso de manifiesto la urgencia de incrementar el control sobre las mismas. En este sentido, no sólo se modificó con criterios considerablemente más estrictos la normativa que regula su transporte, almacenamiento y consumo, implantando libros que detallen su movimiento y utilización, así como la obligación de remitir cada mes los registros a las correspondientes intervenciones de armas y explosivos. La Guardia Civil desarrolló un plan de actuación para el control de estos últimos que, entre noviembre de 2004 y noviembre de 2007, supuso la realización de más de 166.000 inspecciones en todo el territorio nacional, aunque con especial atención en algunas zonas de especial interés, pudiendo detectar unas 2.500 infracciones. En concreto, se incautaron o encontraron más de tres toneladas de explosivos, más de 11 kilómetros de cordón detonante y más de 15.000 detonadores.¹⁸ Más aún, a través de la Ley Orgánica 4/2005,

¹⁸ Estos datos fueron proporcionados por el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, con motivo de su comparecencia en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 6 de noviembre de 2007, para informar sobre las actuaciones del Gobierno en relación con las recomendaciones de la Comisión del 11-M. Véase el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Interior*, VIII Legislatura, n.º. 933, p. 5.

de 10 de octubre, se llevó a cabo una reforma del Código Penal, mediante la cual se agravaron las penas correspondientes al tráfico y manejo ilegal de sustancias explosivas que pudiesen ser utilizadas por bandas terroristas.

El Gobierno español ha avanzado también, dentro de las competencias propias del Ministerio del Interior, en un desarrollo cuya repercusión se agrega a la derivada de las labores en materia de financiación del terrorismo que llevan a cabo los servicios policiales de información. A finales de 2005, estos últimos tenían abiertas casi medio centenar de investigaciones relacionadas con la financiación del terrorismo internacional, que llevarían posteriormente a efectuar una serie de operaciones policiales y un notable número de detenciones. Se trata de la implantación de medidas efectivas de vigilancia de actividades sospechosas de proporcionar recursos económicos y financieros a grupos u organizaciones terroristas, mediante el desarrollo reglamentario de la vigente ley sobre prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, que data de mayo de 2003. Dicho desarrollo reglamentario es necesario para que el sistema pueda ejecutar parte de las medidas destinadas a observar, prohibir o bloquear cualquier flujo, posición u operación financiera susceptible de estar relacionada con la financiación del terrorismo. A falta de su adecuación a la tercera directiva europea sobre sistemas bancarios y prevención de la financiación del terrorismo, entre 2004 y 2007, el cuatrienio que en buena medida se corresponde con la VIII Legislatura, la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (CVAFT) cerró un total de 730 asuntos, de los que aproximadamente la mitad, en concreto 369, estaban relacionados con el denominado terrorismo islamista.¹⁹

En el ámbito penitenciario, que en España estuvo hasta mediados los años noventa entre las competencias del Ministerio de Justicia para ser entonces incorporado a las del Ministerio del Interior, precisamente por su importancia para el conjunto de la política antiterrorista, las autoridades de este último decidieron en noviembre de 2004 que los reclusos condenados o imputados por delitos relacionados con el terrorismo internacional, en su mayoría ubicados hasta entonces en dos prisiones, fueron distribuidos en unas 30, incluyendo tres dependientes de la Generalitat de Cataluña. El fin era evitar que las conviertan en escenarios para la radicalización violenta y el reclutamiento terrorista, tal y como una importante operación policial –concretamente, la Operación Nova– desarrollada poco antes, pero ese mismo mes, había puesto de manifiesto que ocurría. Para ello, dicha iniciativa vino acompañada de otras medidas organizativas y disciplinarias sobre esa categoría de reclusos, que sumaban cerca de doscientos cuatro años después del 11-M, a los que se pasó a aplicar el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) que ya se utilizaba para los procesados o condenados por tipos diferentes de terrorismo y otros crímenes particularmente graves.

Ese seguimiento especial conlleva un tratamiento penitenciario muy riguroso, por lo común en un régimen carcelario cerrado y siempre con limitación de actividades comunes e intervención de comunicaciones. Otros internos que por el fanatismo de sus conductas y su afán de proselitismo yihadista en el interior de las cárceles pudieran suscitar inquietud pero no están sujetos a ese mismo programa son también objeto de una vigilancia singular. En relación con todo ello, tanto los directores de centros penitenciarios como sus subdirectores de seguridad de los distintos centros penitenciarios han recibido desde esos momentos formación específica sobre terrorismo internacional, se cuenta con traductores en más de veinte de esos establecimientos, se proporciona asistencia religiosa a los internos de credo islámico y existe, desde finales del mencionado año, un protocolo para la remisión a las FCSE de la información que genera el control sobre los reclusos relacionados con dicho fenómeno. Quienes, por otra parte, forman parte del conjunto de internos extranjeros para los que se hay un plan de intervención educativa y reinserción social, que incluye desde el aprendizaje del español hasta la formación profesional, lo que podría contribuir a inhibir

¹⁹ Información asimismo facilitada en junio de 2008 desde el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad.

procesos de radicalización violenta e incluso a estimular la desradicalización, algo que en su momento será preciso evaluar con especial minuciosidad.²⁰

Ahora bien, el éxito de las medidas gubernamentales adoptadas contra un terrorismo internacional perpetrado por actores individuales y colectivos que se definen a sí mismos como devotos del islam, depende en buena medida de las percepciones que hacia esos terroristas y hacia la acción contraterrorista existan en el seno de las comunidades musulmanas establecidas en España, donde se ha detectado una minoría significativa que exhibe actitudes favorables hacia al-Qaeda y sus atentados, así como confianza en Osama bin Laden, entre otros indicadores relevantes.²¹ Es dentro de dichas comunidades donde, sobre todo, aunque no sólo, desde posiciones de autoridad religiosa reconocida, se ha de impugnar el terrorismo que se proclama a sí mismo como yihadista, inhibiendo procesos de radicalización o socialización en una violencia para la que sus promotores aducen supuestas justificaciones basadas en una lectura rigorista, intemporal y antirracional de los textos coránicos y de otras fuentes tradicionales del credo mahometano. A este respecto, cabe señalar que desde el Ministerio del Interior y, en particular, desde la Secretaría de Estado de Seguridad, más concretamente a través de su titular, Antonio Camacho, se ha venido cultivando una fluida interlocución con los dirigentes de la Comisión Islámica de España, órgano de estable de interlocución con el Estado desde que el 1992 se firmó el Acuerdo de Cooperación, que han reconocido los esfuerzos llevados a cabo en este sentido por las autoridades españolas. Un diálogo permanente, gracias al cual las autoridades del Ministerio del Interior conocen de primera mano, por ejemplo, si entre los musulmanes se aprecian sentimientos de acoso como consecuencia no deseada de determinadas operaciones antiterroristas, como se ha dado el caso, para poder gestionar esas situaciones del mejor modo posible. Pero un diálogo que está limitado por los problemas de representatividad que afectan a los líderes de las principales asociaciones que pugnan, no sin injerencias que proceden del exterior de nuestras fronteras, por articular los intereses de los musulmanes que viven en España y por las divisiones que se observan tanto en el seno de cada una como entre ellas mismas.

Europeización y cooperación internacional

El terrorismo internacional relacionado de uno u otro modo con al-Qaeda es un fenómeno ampliamente transnacionalizado y hasta globalizado, por lo que el rendimiento de las iniciativas gubernamentales dedicadas a incrementar las capacidades nacionales de información e inteligencia policial, a mejorar la coordinación entre agencias estatales de seguridad o a perfeccionar dispositivos de protección, entre otras de las medidas adoptadas por las autoridades españolas tras los atentados del 11 de marzo, sería muy limitado en ausencia de una efectiva cooperación internacional. Como la experiencia de lucha contra ETA pone de manifiesto, esta cooperación resulta imprescindible para combatir un terrorismo que cruza fronteras, si bien en el caso de esa banda armada lo que resulta fundamental es el entendimiento hispanofrancés, aunque no sea el único entendimiento relevante dentro y fuera del entorno europeo, sobre todo respecto a algunos países latinoamericanos. Ahora bien, prevenir, contener y combatir el terrorismo global exige una agenda mucho más extensa de cooperación en el campo de la seguridad interior con autoridades de otras naciones, especialmente de carácter bilateral pero también dentro de foros multilaterales. Ampliar y diversificar esa cooperación internacional constituyó un objetivo preferente para los responsables de la seguridad interior española desde que, con el acceso del PSOE al Gobierno de la Nación tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, tomaron posesión de sus cargos en la

²⁰ Acerca de esta problemática, José Antonio Gutiérrez, Javier Jordán y Humberto Trujillo, “Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 1, 2008, pp. 5-13.

²¹ Véanse los datos que, respecto a musulmanes que habitan en España, contiene el estudio *How Europe's Muslims See Themselves at Home and in the World. Findings from Surveys in Britain, France, Germany, Spain and The Netherlands*, realizado en 2005 por la Office for Research del United States Department of State; asimismo, los que se ofrecen en el informe *The Great Divide: How Muslims and Westerners View Each Other*, elaborado por The Pew Global Attitudes Project, cuyo trabajo de campo se ejecutó en la primavera de 2006 y los resultados se hicieron públicos en junio de ese año.

primavera de 2004. Con ese fin se establecieron áreas geopolíticas y países de actuación que son de interés prioritario en lo que atañe al terrorismo global.

En primer lugar, como es lógico, los países de nuestro inmediato entorno europeo y la propia Unión Europea (UE). España, a través del Ministerio del Interior, ha continuado mostrándose muy activa, algo por otra parte en línea con lo que venía siendo la participación española durante las dos Legislaturas precedentes, con el Partido Popular en el Gobierno, en el Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior de la Unión Europea, donde se abordan cuestiones relacionadas con la lucha contra cualquier expresión de terrorismo, cuestión que adquirió especial centralidad en ese ámbito intergubernamental de toma de decisiones desde los atentados del 11 de septiembre.²² Alguna de las iniciativas adoptadas por el Gobierno español desde el 11 de marzo ha sido trasladadas luego a este marco intergubernamental de cooperación, el correspondiente al llamado Tercer Pilar, donde se han tomado, desde que ocurrieran esos atentados, primeros relacionados con el terrorismo global que acontecen en un país comunitario, decisiones colectivas relacionadas con la prevención y lucha contra ese fenómeno que son de obligada implementación en nuestro país y contribuyen a europeizar la política nacional antiterrorista, en el caso de España como en el de los otros Estados asimismo miembros de la UE.²³ En 2005, por ejemplo, España se convirtió en el primer país que realizaba la transposición de la directiva comunitaria de abril de 2004, pensada con propósitos antiterroristas, que obliga a los transportistas a comunicar, con carácter previo, los datos de las personas que quieran acceder a través de una frontera exterior de la UE. Asimismo, se ha procedido a incorporar al ordenamiento jurídico español, con la Ley 25/2007, de 18 de octubre, la directiva aprobada en marzo de 2006 por el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y las redes públicas de comunicaciones, considerado un instrumento legal fundamental en la lucha contra el terrorismo global.

Desde el 11 de marzo, las autoridades del Ministerio del Interior han participado activamente en la aplicación del Plan de Acción de la UE para la Lucha Contra el Terrorismo, revisado en marzo de 2004, como igualmente lo hicieron en la elaboración de la Estrategia de la UE de Lucha Contra el Terrorismo, cuyo texto fue adoptado en diciembre de 2005. Además, el Gobierno español, a través de aquel departamento ministerial, está entre los países comunitarios que con mayor intensidad se ha implicado en el desarrollo del Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004 a modo de un plan plurianual que, entre 2005 y 2008, ha de mejorar la capacidad de la UE y de los Estados que la componen para, entre otros propósitos, reprimir lo que se entiende es la amenaza del terrorismo. Además, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado continúan interviniendo en distintos otros mecanismos de diálogo intergubernamental sobre ese tema existentes en el Tercer Pilar de la UE, como el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo o la *Task Force* de Jefes de Policía. Además, claro está, de participar en Europol, organismo dedicado al recoger, analizar y facilitar el intercambio de información entre agencias policiales de los Estados integrados en la UE, que tiene al terrorismo como uno de los objetivos contemplados en su convenio. Empero, durante al menos los dos años que siguieron a los atentados del 11 de marzo, las contribuciones de nuestro país al fichero sobre terrorismo internacional de dicha oficina no estaban entre las más destacadas, pues ocupaban el séptimo lugar por su número y el undécimo por la calidad de las mismas. Bien es cierto que el valor añadido de Europol a las tareas de prevención y lucha contra el terrorismo global en el interior de las respectivas jurisdicciones estatales está todavía, en términos operativos, muy por debajo del óptimo que lo haría significativo.

²² A veces, la continuidad, en términos de política de Estado, referida a la posición española en materia de cooperación antiterrorista, está estrechamente asociada a nombres y apellidos de funcionarios sobresalientes, como han sido los casos de Luis Luengo, comisario principal del Cuerpo Nacional de Policía, y del también comisario Javier Albaladejo, en sus respectivas funciones dentro la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y el Ministerio del Interior.

²³ Entre las exploraciones precursoras de desarrollos ulteriores a este respecto, véase Fernando Reinares y Óscar Jaime, "Europeización de la actividad policial y lucha contra el terrorismo transnacionalizado", en Iván Llamazares y Fernando Reinares (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 249-268.

Y es que las autoridades españolas, como las del resto de países europeos, siguen confiando mucho más en los arreglos bilaterales que en cualesquiera otras modalidades de cooperación antiterrorista, incluso dentro de la UE, debido sobre todo al carácter muy sensible que tiene buena parte de la información que se intercambia. En este sentido, las FCSE mantienen una cooperación especialmente buena con sus homólogas del Reino Unido y de Francia, país este último con el que España constituyó en septiembre de 2004 un equipo conjunto de investigación, en el que intervienen policías de ambos países, precisamente en materia de terrorismo islamista. Ahora bien, el Gobierno de España sigue estando a la vanguardia de los países de la UE que optan por implicarse en iniciativas de cooperación reforzada en asuntos de seguridad interior en general y de contraterrorismo en particular, no siempre coincidentes entre sí, de las cuales adquieren una especial relevancia el denominado en la actualidad G-6 –hasta 2006 conocido como G-5– así como el Tratado de Prüm. El G-6 constituye un foro informal de discusión entre los ministros del Interior de Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido, a los que el aludido año se incorporó Polonia, una vez convertido en país comunitario. El Tratado de Prüm, relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo y otros delitos, también conocido como Schengen III, fue firmado en mayo de 2005 y convoca a Alemania, Austria, España, Francia, Luxemburgo y Países Bajos.

En segundo lugar, la cooperación internacional contra el terrorismo global desarrollada por las autoridades españolas ha privilegiado, todavía dentro del mundo occidental, los intercambios con EEUU. Pese a lo que muchos pudieran pensar, la distancia política y el inexistente diálogo entre el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el presidente norteamericano, George W. Bush, que pueden haber incidido en otras facetas de la acción exterior del Estado durante la VIII Legislatura, no han afectado la cooperación antiterrorista con EEUU. Diríase que este dominio de la cooperación se desenvuelve con una cierta autonomía respecto a los encuentros o desencuentros políticos entre los principales mandatarios de uno y otro país, siempre, claro, que las desavenencias no excedan determinados límites. Si acaso, puede verse perturbada más por cuestiones informales, relacionadas con el factor humano que aún es tan determinante para una efectiva cooperación internacional entre servicios policiales y de inteligencia, que por razones propiamente formales. Aunque no es menos cierto que tanto el ministro español del Interior como el secretario de Estado de Seguridad, al igual que los responsables policiales de la lucha contra el terrorismo, mantienen relaciones estables y fluidas con sus homólogos norteamericanos, intercambiando visitas que han facilitado la cooperación policial, especialmente en relación a cuestiones de terrorismo global.²⁴ Aun cuando a esta cooperación le ha caracterizado un intercambio más bien desigual, de manera que los servicios estadounidenses tienden a beneficiarse más de la información que reciben de sus equivalentes españoles, a menudo decepcionados por la ausencia de respuesta a las demandas que en ese mismo sentido cursan a aquellos primeros.

En tercer lugar, la adaptación de las estructuras de seguridad interior frente a los desafíos del terrorismo relacionado de uno u otro modo con al-Qaeda se ha visto favorecida por el reforzamiento de la cooperación policial con países cuyas sociedades son mayoritariamente musulmanas, donde se encuentran establecidas tanto aquella como sus extensiones territoriales o los grupos y organizaciones que le son afines, susceptibles en conjunto de penetrar en el territorio español. Desde el inicio de la VIII Legislatura se delimitó como escenario preferente de dicha cooperación el Magreb y, sin duda como consecuencia de los atentados del 11 de marzo, a Marruecos como país de atención prioritaria, al que como no podía ser de otro modo se añadiría Argelia. Lo cual resulta perfectamente coherente, pues magrebíes son más del ochenta por ciento de los individuos que han ingresado en prisiones españolas por delitos relacionados con el denominado terrorismo yihadista,

²⁴ En la p. 90 del informe titulado *Country Reports on Terrorism 2007*, elaborado por la Office of the Coordinator for Counterterrorism, del United States Department of State, y hecho público en abril de 2008, se alude a España en los siguientes términos: “Spain cooperated closely with the United States to investigate and prosecute acts of terrorism and to prevent future attacks, and worked hard to disrupt terrorists acts that possibly were directed against U.S. interests”.

aproximadamente cuatro de cada 10 de ellos marroquíes y casi en la misma proporción argelinos.²⁵ Un dato llamativo si se considera que el número de inmigrantes marroquíes asentados en España se estima entre 10 y 15 veces superior al de argelinos, pero que se entiende mejor teniendo en cuenta la evolución del terrorismo islamista en Argelia desde el inicio de la década de los noventa y el hecho de que hoy es el principal escenario de los atentados de la extensión regional de al-Qaeda para el Magreb, formada a finales de 2006 e inicios del 2007 a partir del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC). Ahora bien, mientras que el intercambio entre las FCSE y los correspondientes servicios marroquíes es intenso y permanente desde el 11 de marzo, la consecución de un nivel fructífero de cooperación con las autoridades argelinas requirió más esfuerzos, que sin embargo han dado resultados. En todo caso, la cooperación policial con las autoridades magrebíes no sólo tiene importancia para la prevención del terrorismo global en territorio español, sino en relación con intereses y ciudadanos españoles en el norte de África que han sido expresamente señalados como blanco, al igual que por ejemplo los franceses, por la extensión norteafricana de al-Qaeda desde su misma aparición.

Transcurrido un año y medio de la VIII Legislatura, es decir para el otoño de 2005, dentro de una iniciativa pensada para potenciar el despliegue de agregados policiales y oficiales de enlace en el exterior, desarrollada y coordinada por la Secretaría de Estado de Seguridad, se habían designado ya funcionarios, especialmente dedicados a cuestiones de terrorismo global, para cubrir esos puestos en países donde hasta ese momento no había, pese a que la célula que al-Qaeda estableció en España durante los años noventa mantenía contactos regulares con individuos y tramas terroristas localizadas en los mismos. Más concretamente, nuevos agregados del Ministerio del Interior fueron para entonces destacados en Libia, dentro de un contexto magrebí en el que asimismo se incrementó la presencia en Marruecos, Mauritania ya en la zona de un Sahel con cada vez mayor relevancia, Siria, y Jordania en Oriente Medio, Pakistán en Asia del Sur o Indonesia y Filipinas en el sudeste asiático. Esta red exterior de enlaces policiales fue extendiéndose paulatinamente a otros países como Mali, Líbano o Arabia Saudí, entre un elenco de destinos con especial relevancia en asuntos de terrorismo global, al igual que se negociaban acuerdos bilaterales de contenido antiterrorista con países como, por ejemplo, Argelia en 2007 o Egipto y Mali en 2008. Una cooperación promovida mediante contactos como los mantenidos por los responsables del Ministerio español del Interior con la Liga Árabe o la participación española en foros como el CIMO, es decir la conferencia que cada cierto tiempo reúne a los ministros del Interior de los países del Mediterráneo Occidental.

¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos?

Cabe, llegados a este punto, preguntarse qué piensan los ciudadanos españoles sobre las medidas que el Gobierno de la nación ha tomado, tras los atentados del 11 de marzo, para adaptar nuestras estructuras de seguridad interior ante los riesgos y amenazas del terrorismo global. Esto es, si las actuaciones emprendidas en este sentido desde el Ministerio del Interior cuentan o no con aceptación social. Un Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) llevado a cabo en junio de 2006, momento para el cual la mayor parte de aquellas iniciativas habían sido adoptadas y estaban en fase avanzada de implementación, proporciona datos de interés sobre el parecer de la opinión pública respecto a las mismas.²⁶ Así, por ejemplo, en relación con el incremento en las capacidades de inteligencia policial y, más concretamente, con el aumento de recursos humanos en los respectivos servicios y unidades de información exterior dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que son los dedicados a prevenir y combatir el terrorismo internacional, dicho sondeo puso de manifiesto que un 84% de los entrevistados consideraba importante “multiplicar el número de policías y guardias civiles” como medida para luchar contra ese fenómeno y hasta un 61% lo

²⁵ Fernando Reinares, “Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España: implicaciones en seguridad interior y acción exterior”, ARI nº 34/2006, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org.

²⁶ En este epígrafe resumo parte de los contenidos de mi análisis “¿Coinciden el Gobierno y los ciudadanos en qué medidas adoptar contra el terrorismo internacional?”, ARI nº 78/2006, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org.

consideraba muy importante.

A los entrevistados en ese mismo estudio sobre la opinión pública española les fue solicitada también su valoración sobre otras dos iniciativas gubernamentales, igualmente decididas a poco de iniciarse la Legislatura que se abrió tras las elecciones generales celebradas tres días después de los atentados del 11 de marzo, en relación a sendos desarrollos de la coordinación antiterrorista. De este modo, entendida como medida contra el terrorismo internacional la de “obligar a que guardias civiles y policías nacionales actúen de forma coordinada”, esta fue calificada de importante por el 97% de aquellos y hasta de muy importante por el 88%. Es, por cierto, la iniciativa gubernamental en esta materia que, al menos en el mencionado sondeo, recaba mayor apoyo por parte de los ciudadanos españoles. Hasta el 94% de los entrevistados, siempre según los resultados del mismo sondeo, consideraba importante, como medida adicional de lucha contra el terrorismo internacional, no ya que exista un acceso conjunto y compartido sino, más aún, “unificar las bases de datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Para el 81% se trataba, además, de una medida muy importante.

Un 87% de los entrevistados consideraba importante, y hasta el 61% incluso muy importante, el hecho de que existan “planes especiales de prevención en fechas o acontecimientos especiales” como medida para impedir la comisión de atentados relacionados con el terrorismo global. Además, siempre de acuerdo con los resultados del referido BRIE, serían un 72% los ciudadanos españoles para quienes constituye una importante medida de lucha contra el terrorismo internacional la de disponer de “planes ante atentados terroristas con armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas o químicas”, al tiempo que era considerada como muy importante para el 57%. El hecho de que la importancia de estos últimos planes concite un acuerdo que se sitúa quince puntos porcentuales por debajo del recabado para otros planes de prevención y protección antiterrorista relacionados con fechas o acontecimientos especiales quizá se deba a que una porción de la opinión pública resta cierta credibilidad a la hipótesis de que los actores del denominado terrorismo yihadista puedan llegar a hacer uso de elementos no convencionales o de armas de destrucción masiva en territorio español.

Para el 91% de quienes fueron entrevistados en ese mismo sondeo de opinión pública, era importante, como medida de lucha contra el terrorismo internacional, la de “incrementar el control de entidades financieras para impedir la financiación del terrorismo” y para un 78% se trata de una medida muy importante. Menor grado de acuerdo entre los ciudadanos sobre su importancia parece suscitar la medida de “impedir que los presos por terrorismo internacional permanezcan juntos en los mismos centros penitenciarios”, percibida como importante por el 74% de los entrevistados y como muy importante para el 57%. Con ello se manifestaban dudas sobre esa propuesta, que existen si no va acompañada de un efectivo control para evitar que los procesos de radicalización yihadista se difundan en vez de ser contenidos. Por su parte, “mantener un diálogo permanente con las comunidades musulmanas en España”, como de hecho se ha venido haciendo desde el Ministerio del Interior y, en particular, desde la Secretaría de Estado de Seguridad, parecía a un 80% de los entrevistados en el reiterado BRIE realizado en junio de 2006 una medida importante de lucha contra el terrorismo internacional, que incluso era definida como muy importante para el 57% de los mismos.

Mientras que la cooperación antiterrorista dentro la UE es extraordinariamente apreciada, pues resulta importante para el 97% de los entrevistados y muy importante hasta para el 91%, estas cifras descienden al 81% y 64%, respectivamente, en el caso de la cooperación con Marruecos, al 79% y 64% cuando se refiere a la cooperación con los países del mundo islámico en su conjunto, y al 79% y 61% si de lo que trata es de una cooperación con EEUU. En lo que atañe al vecino país norteafricano, al igual que en relación a otros del mundo islámico, puede que la relativa menor importancia concedida por la opinión pública española a la cooperación en materia de terrorismo con autoridades del primero o de su mismo ámbito geopolítico se deba a una valoración negativa,

constatable en algunos segmentos de la opinión pública española, sobre los regímenes políticos que en la actualidad son habituales en el mismo. Mientras que, respecto a EEUU, aun siendo también ampliamente mayoritarias las actitudes favorables a una cooperación antiterrorista con las autoridades de esta nación, que es a la vez una superpotencia, pueden dejarse sentir tanto el desagrado que entre los ciudadanos españoles suscitó lo que se ha dado en llamar como guerra al terror emprendida por sus gobernantes como un cierto antiamericanismo todavía latente en nuestra cultura política.

En conjunto, pues, las actuaciones gubernamentales desarrolladas durante la VIII Legislatura para adaptar las estructuras de seguridad interior a los riesgos y amenazas inherentes al terrorismo global se corresponden con medidas que la opinión pública española considera decididamente importantes al respecto e incluso muy importantes. Tanto en relación al incremento de las capacidades de inteligencia como de coordinación antiterrorista, sobre planes generales o específicos de prevención y protección entre otras de las iniciativas contempladas en este análisis, al igual que respecto a la cooperación internacional para mejor hacer frente a los riesgos y amenazas inherentes al terrorismo global, las decisiones tomadas por el Ministerio del Interior tras los atentados del 11 de marzo están en sintonía con una serie de medidas, de enunciado genérico para los propósitos del sondeo de la opinión pública, cuya importancia concita un gran acuerdo entre los ciudadanos. La amplitud de estas actitudes sociales sugiere, en primer lugar, que las autoridades competentes en materia de seguridad interior disponen de un amplio margen de apoyo popular para avanzar y perfeccionar las medidas adoptadas y, en segundo lugar, que existen sobrados fundamentos para que haya un consenso político explícito y estable sobre tan importante cuestión entre, al menos, los dos grandes partidos políticos españoles.

Consenso político que, pese a ello, no ha existido durante la VIII Legislatura y, aunque sea difícil evaluar el grado en que su ausencia haya incidido negativamente sobre la implementación de las medidas con que el Gobierno ha querido adaptar las estructuras de seguridad interior a los desafíos del terrorismo global, cabe razonablemente imaginar que no ha sido el contexto más facilitador, pues la ausencia de acuerdo entre los dos principales partidos españoles y su reflejo en los medios de comunicación termina por influir de algún modo en quienes tienen que ejecutar como funcionarios las decisiones legítimamente tomadas por las autoridades. La ausencia de consenso político en materia de prevención y lucha contra el terrorismo global quedó de manifiesto a partir del 11 de marzo de 2004, debido a las diferentes interpretaciones que desde los dos principales partidos se daban sobre los atentados ocurridos ese día en Madrid y sobre su impacto en los resultados de las elecciones generales celebradas tres días después, que permitieron al PSOE acceder a las tareas de Gobierno en tanto que el PP, cuyas expectativas eran las de renovar una mayoría parlamentaria y mantener el control del Ejecutivo se vieron frustradas.²⁷ El disenso –es bien sabido– se agravó a consecuencia de las severas discrepancias provocadas por la finalmente fracasada tentativa que José Luis Rodríguez Zapatero, en tanto que presidente del Gobierno de la nación, emprendió para acabar con el terrorismo de ETA mediante un controvertido proceso de diálogo o negociación con la banda armada y el partido político que articula su entorno social. Mientras, esa falta de consenso se trasladaba a la sociedad civil e incluso dividía a las asociaciones de víctimas del terrorismo, en una dinámica que la decisión de crear un alto comisionado que se ocupara de estas últimas, en la persona del profesor Gregorio Peces-Barba, no mitigó. Afortunadamente, la IX Legislatura se abría con perspectivas mucho más halagüeñas para el consenso político que requiere la acción del Estado contra el terrorismo en general y contra el terrorismo global en particular.

²⁷ Una discusión crítica sobre esta cuestión es la que se propone en Edurne Uriarte, *Terrorismo y democracia tras el 11-M*, Espasa, Madrid, 2004; desde otro punto de vista véase José M^a Maravall, *La confrontación política*, Taurus, Madrid, 2008, especialmente págs. 99-122.

Conclusión: no podemos bajar la guardia

El conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno español tras los atentados del 11 de marzo para adaptar las estructuras de seguridad interior a los riesgos y las amenazas que no deja de plantear el terrorismo global, sin bien emanan de un Plan Operativo de Lucha Contra el Terrorismo aprobado en la primavera de 2004, se encuentran estrechamente relacionadas con otras iniciativas desarrolladas desde aquella fecha y en ese mismo sentido pero fuera del Ministerio del Interior. Aunque esta sea la institución central en materia de política antiterrorista, no es el único de los departamentos ministeriales implicado de uno u otro modo en la respuesta estatal a los desafíos que para España continúan suponiendo al-Qaeda, sus extensiones territoriales, los grupos asociados con la misma o las células locales que inspira. Y es que, por la complejidad que es propia del terrorismo global, los escenarios transfronterizos en que se desenvuelve y el régimen internacional que trata de combatirlo, las iniciativas gubernamentales de prevención y lucha contra dicho fenómeno obligan a una acción colectiva de naturaleza no solo interestatal sino también intraestatal, en la que la participación de ámbitos de decisión política ajenos al estricto sector de la seguridad interior ha venido adquiriendo una importancia creciente.

El incremento de efectivos con el fin de adecuar las capacidades de información e inteligencia policial en el seno de las FCSE a la lucha contra el terrorismo global se ha realizado, por ejemplo, en paralelo al registrado respecto a ese mismo fenómeno en el Centro Nacional de Inteligencia, que a su vez contribuye a las labores del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, pese a que este último depende del Ministerio del Interior mientras que aquel primero se encuentra integrado en el organigrama del Ministerio de Defensa. Es decir, integrado en el mismo Departamento que incluye a las Fuerzas Armadas, pero cuyos recursos humanos y materiales pueden ser movilizables en función del nivel con que el Secretario de Estado de Seguridad decida activar el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, y donde asimismo se halla ubicada la Unidad Militar de Emergencias (UME), creada en 2005 para asistir a otras agencias y organismos de las administraciones públicas en situaciones tales como, por ejemplo, las consecuencias de un gran atentado terrorista. Además, tanto el plan genérico como los específicos de prevención y protección antiterrorista requieren o pueden requerir de la participación de otros Ministerios, así como de las Comunidades Autónomas y de entidades locales, además del sector privado, según los casos.

Las actuaciones que realiza la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo (CVAFT) constituyen otro supuesto que ilustra la interconexión entre el sector de la seguridad interior y otras esferas de la Administración o de la sociedad civil. Aunque presidida por el Secretario de Estado de Seguridad y con participación de otros servicios dependientes del Ministerio del Interior, como las FCSE, necesita además del concurso del Ministerio de Economía y Hacienda, de la Fiscalía General del Estado o del Banco de España, por ejemplo, cuyo Servicio ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC), en tanto que unidad española de inteligencia financiera, interviene de manera decisiva en el desarrollo de aquella, junto a las unidades de los cuerpos policiales especializadas en financiación del terrorismo, pero como órgano de apoyo técnico. Respecto a otro tema, el de la interlocución que los responsables políticos de la seguridad interior española mantienen con representantes de las comunidades musulmanas, es una iniciativa que tiene interés en sí misma, pero que se añade a los renovados esfuerzos que, en materia de regulación del islam en España lleva a cabo desde 2004 la Dirección General de Asuntos Religiosos. Esta, sin embargo, se ubica en el Ministerio de Justicia, cuyos responsables han de mantenerse además en estrecho contacto con las autoridades del Ministerio del Interior para una larga serie de otros asuntos de interés común, también sobre el tratamiento del terrorismo global, incluidos los propios de aquellos foros europeos de cooperación en que los titulares de ambos departamentos coinciden.

En este sentido, la implementación dentro del ámbito nacional español de decisiones tomadas en la UE o entre algunos de los países que la componen, si el nuestro está incorporado a la iniciativa,

reclama a menudo la participación de dos o más carteras ministeriales. Para el desarrollo del Programa de La Haya, por ejemplo, el Gobierno tuvo que constituir un grupo interministerial que, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, contase con la participación de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Justicia, de Economía y Hacienda, así como de la Fiscalía General del Estado y otras unidades de la Administración implicadas de un modo más o menos directo en asuntos de lucha contra el terrorismo. En cualquier caso, el reforzamiento de la cooperación internacional que ha estado entre las medidas puestas en marcha por el Ministerio del Interior para adaptar las estructuras de seguridad interior a los desafíos del terrorismo global se combina con los esfuerzos que en materia de cooperación antiterrorista ha desarrollado durante la VIII Legislatura el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en concreto a través de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo, No Proliferación y Desarme, creada en junio de 2005, que al iniciarse la IX Legislatura pasó a denominarse Dirección General de Estrategia y Terrorismo. Esta desarrolla sus actividades multilaterales, a menudo impulsando marcos de colaboración y cooperación antiterrorista, en el ámbito de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa o del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y ejecuta iniciativas antiterroristas de diplomacia pública o conversaciones bilaterales, frecuentemente precursoras del establecimiento de canales efectivos de colaboración y cooperación policial contra el terrorismo global.

En suma, la acción del Gobierno español frente al terrorismo global adquiere un cariz multifacético y pluridepartamental, que va más allá de las medidas adoptadas en el sector de la seguridad interior. Sin embargo, no se ha formalizado una estrategia nacional integrada en esa materia, que se elabore de manera consensuada, como la que existe en otros países de nuestro entorno europeo y occidental, que debería estar en consonancia con una estrategia nacional de seguridad y de la que asimismo podrían derivarse planes interministeriales en cuestiones tan acuciantes como la prevención de la radicalización violenta y el reclutamiento terrorista. Hay actuaciones en el sector de la seguridad interior, ya sean de índole policial o penitenciaria, con previsibles efectos sobre esos últimos procesos, pero que deberían imbricarse, en un plan integrado y multidimensional, con otras llevadas a cabo en relación con la integración social de los inmigrantes, la regulación de cultos religiosos, la socialización escolar o la política exterior, por ejemplo, para abordar una preocupante realidad observable en algunas colectividades de musulmanes extranjeros y, a la vista de lo sucedido en otros países europeos, puede influir más gravemente todavía sobre sus descendientes o segundas generaciones. Un plan que, en el caso español, podría ser analizado e impulsado con la ayuda del Consejo de Política de Seguridad, en el que se encuentran tanto los consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas como representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias; o que se beneficiaría también de las aportaciones que pudiese recibir en del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, presidido por el Secretario de Estado de Seguridad y en el que se dan cita responsables del Ministerio del Interior, del Ministerio de Justicia, del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Consejo Económico y Social, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Consejo General de la Abogacía, del Consejo de la Juventud, de la Confederación de Asociaciones de Vecinos, de la Confederación de Padres de Alumnos, de la Federación de Asociaciones de Prensa y de organizaciones no gubernamentales.

Afrontar dos desafíos terroristas al mismo tiempo, como el de ETA por una parte y el del terrorismo relacionado con al-Qaeda por otra, es probablemente un obstáculo para elaborar aquella estrategia nacional y este plan integrado para prevenir la radicalización violenta, como lo es el conjunto de Administraciones que incorporar a distintos niveles de Gobierno, desde el nacional hasta el local, en un caso como el español, con una acusada descentralización territorial del poder. Pero esto en modo alguno detrae valor a los avances registrados desde el 11 de marzo en la adaptación de nuestras estructuras de seguridad interior para mejor prevenir y combatir el terrorismo global. Alfredo Pérez Rubalcaba, titular de la cartera de Interior durante la segunda mitad de la VIII Legislatura, cargo en

el que inició la siguiente, contestando en mayo de 2007 a una interpelación en el Senado, concluía con dos preguntas que cualquiera podría hacerse: “¿Estamos mejor preparados para luchar contra el terrorismo internacional?” “¿Estamos en un país más seguro?” Para el ministro, la respuesta a ambos interrogantes es sí. Y mi opinión es que tiene razón. Es ya un éxito que no se haya vuelto a producir un nuevo 11 de marzo en España, porque hay individuos y grupos relacionados de uno u otro modo con al-Qaeda que han tratado de hacerlo desde entonces. Ahora bien, ninguna sociedad – tampoco la nuestra– es invulnerable al actual terrorismo global, del mismo modo que los riesgos y amenazas que este fenómeno supone para España no van a remitir en breve. Por eso, el ministro del Interior, en la referida intervención parlamentaria, añadía una tercera pregunta: “¿Podemos bajar la guardia?” La respuesta es obvia: “de ninguna de las maneras. No podemos bajar la guardia”.²⁸

Fernando Reinares

Investigador principal de Terrorismo Internacional y director del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano, y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos

²⁸ Respuesta del ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, en nombre del Gobierno, a una interpelación en el Senado, el 30 de mayo de 2007, de D. Eduardo Cuenca, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la intensificación de las medidas contempladas en las recomendaciones de la Comisión de Investigación sobre el 11 de marzo de 2004 frente al terrorismo internacional, a raíz de los recientes atentados islamistas en Casablanca (Marruecos) y Argel (Argelia), *Diario de Sesiones del Senado*, VIII Legislatura, nº 123, p. 7558.